



## Conclusiones y Recomendaciones de Políticas

**Este reporte presenta opciones de políticas para mejorar aspectos específicos del sistema de descentralización fiscal de Perú.** Estas opciones se presentan en orden lógico, comenzando con (i) los acuerdos institucionales verticales que determinan la relación entre distintos niveles de gobierno, para pasar a (ii) la importancia de aclarar las responsabilidades de gasto en todos los niveles del gobierno y, luego (iii) la redefinición correspondiente de la autoridad tributaria que ha de impulsar la capacidad subnacional de generar ingresos de fuentes propias y mejorar la eficiencia de la recaudación, para concluir con (iv) las propuestas para mejorar la transparencia, la estabilidad y el impacto igualador del sistema de transferencias intergubernamentales.

### El Marco Institucional

**A más de una década del lanzamiento del proceso de descentralización fiscal, el establecimiento de las macro-regiones parece un panorama poco probable.** Por lo tanto, las opciones de reformas deben enfocarse en el fortalecimiento de los gobiernos regionales existentes. Aunque se han hecho avances importantes, el proceso de descentralización ha sido lento y desigual. En este contexto, los esfuerzos futuros han de enfocarse en la consolidación de los gobiernos regionales en tanto unidades intermedias de gobierno. A nivel municipal, se recomienda tomar medidas para evitar que se sigan fragmentando los gobiernos locales como en los años recientes debido a la creación de nuevas municipalidades.

### *Hacia la consolidación de los gobiernos regionales como nivel intermedio permanente de gobierno*

- a. Revisar el marco legislativo para los gobiernos regionales a los efectos de formalizar su rol como gobiernos intermedios en pleno derecho;
- b. Paralelamente, crear instituciones de coordinación nacional- regional (y mejorar las existentes) para el proceso de toma de decisiones (por ejemplo, la creación de una entidad a nivel del gobierno central que sea responsable de la coordinación con los gobiernos locales y regionales y de apoyar la recientemente creada Asociación de Gobiernos Regionales);
- c. Darle prioridad a la reanudación de los esfuerzos institucionales de generación de capacidades a nivel regional, identificando un mecanismo adecuado a nivel central que permita el suministro de tales programas (la entidad a nivel nacional responsable de coordinar con otros niveles del gobierno puede ser la responsable de llevar a cabo los programas para generar capacidades y acreditar a los gobiernos subnacionales);
- d. Incorporar por completo a las direcciones regionales de los ministerios competentes en la estructura institucional de los gobiernos regionales; y, por último,
- e. Eliminar el sistema actual de transferencias de recursos ordinarios y reemplazarlo por (i) la asignación de impuestos base a los gobiernos

regionales y (ii) el establecimiento de una transferencia incondicional de coparticipación de ingresos (ver las opciones de tributación y transferencias intergubernamentales presentadas más abajo).

### Hacia la reducción de la fragmentación municipal

- a. Declarar una moratoria sobre la creación de nuevas municipalidades;
- b. Completar la demarcación legal de los límites municipales para acabar con las disputas territoriales (constituyen el principal vacío que favorece la creación de nuevas municipalidades);
- c. Ajustar los requisitos en las regulaciones para desincentivar la creación de nuevas municipalidades;
- d. Reducir de forma significativa el nivel mínimo de las transferencias del FONCOMUN, lo que disminuiría los incentivos para crear nuevas municipalidades receptoras de transferencias; y
- e. Diseñar incentivos para fomentar la consolidación de las municipalidades y la cooperación en materia de prestación de servicios.

## Asignaciones de Gasto

**En aras de aumentar la autonomía y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales y mejorar la eficiencia en materia de prestación de servicios, es necesario definir las responsabilidades de gasto.** También es imperativo definir con mayor precisión las funciones o responsabilidades compartidas, lo que puede lograrse mediante su desglose en subfunciones que determinen el nivel del gobierno responsable de cada una. Igualmente, es necesario diferenciar con precisión las funciones desconcentradas y delegadas, así como definir las fuentes de financiamiento (ingresos propios, subvenciones en bloque, o subsidios condicionados). En la medida en que este trabajo suele ser inherentemente dependiente de la naturaleza del

sector (salud, carreteras, etc.), es probable que se necesite movilizar una comisión integrada por expertos sectoriales y fiscales para atender a cada área productiva.

### Hacia la clarificación de las responsabilidades de gasto

- a. Revisar críticamente las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para identificar los sectores que tienen funciones duplicadas o superpuestas;
- b. Desglosar las responsabilidades compartidas en subfunciones (regulación, financiamiento, prestación de servicios) y hacer responsable de cada subfunción al nivel del gobierno o la entidad más pertinente, sobre la base del principio de subsidiaridad;
- c. Eliminar la superposición de responsabilidades entre los gobiernos locales y los gobiernos regionales, mediante su asignación al nivel o la entidad más apropiada y teniendo en cuenta el equilibrio entre las economías de escala y el principio de subsidiaridad;
- d. Simplificar el marco de responsabilidades delegadas; y
- e. Establecer mecanismos formales permanentes de coordinación intergubernamental, para armonizar las actividades, resolver los conflictos y crear acuerdos para abordar asuntos puntuales. Es clave la existencia de una entidad del gobierno central encargada de realizar estas coordinaciones, conjuntamente con la presencia de asociaciones representativas de los gobiernos locales y regionales.

## Tributación

**El aumento de los ingresos tributarios generados por los gobiernos municipales y regionales contribuiría a reducir la brecha fiscal vertical.**

Podría lograrse con la combinación de la ampliación de las bases tributarias asignadas a las mismas, dándoles la capacidad de definir tasas para sus propios impuestos y mejorando la eficiencia en la

recaudación de impuestos. Los gobiernos regionales carecen en su totalidad de bases tributarias, a diferencia de los gobiernos locales que las tienen, pero carecen de autonomía para establecer sus tasas. En ese sentido, se proponen algunas opciones de políticas para aumentar la tributación subnacional. No obstante, es necesario mencionar que los impuestos y las opciones de reformas de coparticipación de ingresos para los gobiernos subnacionales deben ser discutidas sobre la base de una reevaluación adecuada de la totalidad del sistema tributario y sus efectos agregados en las decisiones de empleo, inversión y consumo que afectan el crecimiento y la desigualdad de ingresos. Esta consideración es clave porque, en general, la base de la recaudación tributaria en Perú es relativamente pequeña, por lo que, de no expandir la base tributaria total, el proceso de compartir y delegar los impuestos existentes solo podría lograrse a expensas de la capacidad del gobierno central de abordar las prioridades a nivel nacional.

### Asignar bases tributarias a los gobiernos regionales

- a. Establecer una sobretasa a los impuestos a la renta personal recaudados por el gobierno central, la cual será devengada a una tarifa plana para minimizar los movimientos interregionales de la fuerza laboral.
- b. Permitir a los gobiernos regionales definir una tasa local para la sobretasa del 1 al 3 por ciento.
- c. Explorar otras opciones de políticas, incluyendo un impuesto a la renta sobre las ganancias estimadas para empresas, o bien, mediante el establecimiento de sobretasas a los impuestos indirectos existentes o los potenciales nuevos ingresos.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> En años recientes, países como México (2014) y Chile (2015), han establecido impuestos indirectos sobre el tabaco, las bebidas alcohólicas, las bebidas azucaradas y las comidas, con la finalidad de expandir sus bases tributarias. Estas medidas tienen efectos correctivos sobre los patrones de consumo que han redundado en beneficios en materia de salud.

### Mejorar la eficiencia de la recaudación de ingresos a nivel local

- a. Otorgar a las municipalidades la discrecionalidad para determinar tasas de impuestos prediales dentro de un rango limitado, establecido a nivel nacional.
- b. Crear un marco nacional para la cooperación entre las agencias de ingresos regionales y municipales, o para el desarrollo de acuerdos de cooperación administrativa. Estos acuerdos estarán orientados a distribuir las responsabilidades de administración tributaria (tales como recaudación) entre distintos niveles de gobierno, o bien, entre agencias tributarias distritales y provinciales.
- c. Simplificar las tarifas y las tasas recaudadas por los gobiernos locales, al igual que los procedimientos de autorizaciones y pagos.
- d. Crear una Oficina Catastral Nacional orientada a mejorar los procesos de recaudación de impuestos prediales mediante el registro y el avalúo de las propiedades a nivel nacional.

### Transferencias Intergubernamentales

**Las reformas propuestas en este ámbito podrían hacer de las transferencias de recursos ordinarios un sistema más transparente y predecible de financiamiento basado en los criterios de coparticipación de ingresos e igualdad.** Se puede ajustar la magnitud del mecanismo de coparticipación de ingresos y los fondos comunes del FONCOR con la finalidad de aumentar el efecto igualador del sistema de transferencias. Del mismo modo, es posible ajustar la nueva fórmula usada por el FONCOR en el segundo escenario, mediante el cambio de ponderaciones y, de esa manera, reforzar el efecto igualador de la transferencia.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> El Capítulo 6 presenta una simulación fiscal con el detalle del impacto de estas reformas sobre las finanzas de los gobiernos regionales.

**Es posible hacer una serie de reformas al FONCOMUN para mejorar sus propiedades igualadoras y, a su vez, reducir los incentivos para la creación de nuevas municipalidades.**

Estas reformas también requerirían de la asignación de las transferencias provenientes de actividades extractivas a proyectos de inversión de capital, lo que ampliaría sus posibilidades de uso. De igual manera, estas reformas pueden incluir los estimados de capacidad fiscal en los criterios de distribución, al igual que simplificar el mecanismo de las tres etapas de asignación.<sup>49</sup>

**El gobierno central ha aumentado el tamaño de otras transferencias para contrarrestar la caída reciente de las transferencias provenientes de actividades extractivas.** Esto ha estabilizado los presupuestos subnacionales, especialmente a nivel municipal, donde la caída de las transferencias provenientes de actividades extractivas fue más aguda. Además de aumentar otras transferencias, el gobierno central autorizó a las municipalidades a retirar y gastar los balances no usados de las transferencias provenientes de actividades extractivas de los años anteriores.

**Establecer un Fondo de Estabilización para las transferencias provenientes de actividades extractivas sustentado en reglas claras de acumulación y retiro podría reforzar la estabilidad de los presupuestos subnacionales.**

Tales mecanismos permitirían que los ingresos por recursos acumulados durante períodos con precios de *commodities* más altos que el promedio sean retirados cuando estos precios caen, lo que reduciría la volatilidad del sistema de transferencias intergubernamentales.

**Establecer un sistema de transferencias para los gobiernos regionales más estable, menos discrecional y más igualador**

- a. Reformar las transferencias de recursos ordinarios mediante las siguientes acciones:

<sup>49</sup> Ver en el Capítulo 6 la simulación que muestra en detalle el potencial impacto de estas reformas sobre las finanzas de las distintas municipalidades.

- i. Definir un porcentaje de los impuestos a la renta personal y corporativa (sin considerar los impuestos a ingresos corporativos para las industrias extractivas, los cuales ya son transferidos mediante el canon), y el ingreso del IGV equivalente al nivel de las transferencias por recursos ordinarios;
  - ii. Dividir los fondos comunes en un componente de coparticipación de ingresos basado en la fórmula (dos tercios) y un componente de transferencia igualadora (un tercio);
  - iii. Fundamentar la fórmula de distribución en dos criterios con igual ponderación—PBI regional y población—para incorporando tanto el principio de punto de origen para las transferencias por recursos como el principio igualador; y
  - iv. Desarrollar una estrategia para implementar progresivamente el nuevo sistema de transferencias, para minimizar su impacto sobre los presupuestos de los gobiernos regionales.
- b. Mejorar el impacto igualador de las transferencias a los gobiernos regionales mediante la incorporación de parte de las transferencias de recursos ordinarios (un tercio) al FONCOR.
  - c. Mantener la fórmula actual del FONCOR o modificarla para considerar de una mejor manera las diferencias regionales en materia de necesidades de gasto y las capacidades de generar ingresos. Esto mejoraría su impacto igualador.
  - d. Dejar de asignar las transferencias del FONCOR a inversiones de infraestructura y, en su lugar, convertirlas en transferencias incondicionales destinadas a financiar la descentralización de las funciones actualmente cubiertas por transferencias de recursos ordinarios.

**Mejorar el impacto igualador del FONCOMUN**

- a. Alterar la fórmula de distribución para incluir el criterio de capacidad de ingreso—

considerando el tamaño de las transferencias provenientes de actividades extractivas y otras transferencias (con excepción de las del mismo FONCOMUN)—a fin de mejorar su efecto igualador.

- b. Facilitar las reglas de asignación de transferencias provenientes de actividades extractivas y permitir que los gobiernos provinciales y distritales las usen para financiar gastos recurrentes, lo que ayudará a contrarrestar la disminución en las transferencias del FONCOMUN que resultaría de las reformas propuestas.
- c. Eliminar las transferencias mínimas, al menos para las jurisdicciones recién creadas, puesto que las mismas incentivan la proliferación de municipalidades;
- d. Reformar la regla de las tres etapas de distribución del FONCOMUN mediante el establecimiento de criterios diferentes para las transferencias a las municipalidades provinciales y distritales.
- e. Buscar un proceso gradual y debidamente secuenciado de reformas, que incluya mecanismos temporales de compensación para minimizar el impacto sobre el presupuesto.
- f. Explorar opciones para incrementar el fondo de recursos transferidos mediante el mecanismo reformado del FONCOMUN, por ejemplo, el aumento del recargo nacional del IGV o el desvío de las transferencias de recursos ordinarios al FONCOMUN.

### **Reducir la volatilidad de las transferencias provenientes de actividades extractivas**

- a. Establecer un Fondo de Estabilización para las transferencias provenientes de actividades

extractivas basado en reglas bien definidas de acumulación y retiro;

- b. Integrar el fondo de estabilización al marco macro-fiscal y las reglas fiscales para los gobiernos subnacionales;
- c. Crear cuentas separadas para cada gobierno receptor;
- d. Garantizar que la gestión del fondo sea plenamente transparente y respaldada por mecanismos de supervisión y rendición de cuentas adecuados; y
- e. Fortalecer el sistema de agrupación de recursos entre las municipalidades para financiar los proyectos de infraestructura entre distintas jurisdicciones.

### **Las opciones de políticas propuestas arrojan cuatro conclusiones vinculadas con la relación entre el marco institucional de Perú y las tres dimensiones de la descentralización fiscal.**

La primera tiene que ver con la importancia de consolidar acuerdos institucionales verticales para reflejar la presunta permanencia de los gobiernos regionales. La segunda hace referencia a la necesidad de definir con mayor claridad y precisión las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno y la correspondiente distribución de la autoridad de ingreso. La tercera apunta al rol crucial que juega la capacidad de generar ingresos de fuentes propias a nivel regional y local para la sostenibilidad a largo plazo de la descentralización fiscal. La cuarta reitera la importancia de la existencia de un marco para las transferencias intergubernamentales, con la finalidad de garantizar la equidad en la prestación de servicios a nivel nacional, mientras se minimizan sus efectos potencialmente negativos sobre la eficiencia del gasto público y los esfuerzos de recaudación tributaria.





## Metodología para los Nuevos Recursos Ordinarios y Simulación

El fondo de recursos a ser distribuido en este nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos será equivalente a 2/3 del valor actual de los recursos ordinarios (presupuestados en el año

2016). La fórmula de distribución está basada en un índice que considera a la población regional y el PBI, ambos con el mismo peso de 50 por ciento (Tabla 12).

**Tabla 12:** Nuevo índice de distribución de recursos ordinarios

Gobierno regional	Población 2014		PBI regional 2014 (miles de nuevos soles)		Índice de distribución
	Total	%	Total	%	
Amazonas	421.122	0,019	3.235.930	0,013	0,016
Ancash	1.142.409	0,052	16.558.359	0,065	0,059
Apurímac	456.652	0,021	2.710.392	0,011	0,016
Arequipa	1.273.180	0,058	23.985.309	0,095	0,076
Ayacucho	681.149	0,031	5.461.714	0,022	0,026
Cajamarca	1.525.064	0,069	11.817.954	0,047	0,058
Callao	996.455	0,045	19.249.771	0,076	0,061
Cusco	1.308.806	0,059	21.390.383	0,084	0,072
Huancavelica	491.278	0,022	3.535.902	0,014	0,018
Huánuco	854.234	0,039	5.128.940	0,020	0,029
Ica	779.372	0,035	15.373.558	0,061	0,048
Junín	1.341.064	0,061	13.108.553	0,052	0,056
La Libertad	1.836.960	0,083	20.498.411	0,081	0,082
Lambayeque	1.250.349	0,057	10.924.336	0,043	0,050
Loreto	1.028.968	0,047	8.858.322	0,035	0,041
Madre de Dios	134.105	0,006	1.940.575	0,008	0,007
Moquegua	178.612	0,008	8.683.376	0,034	0,021
Pasco	301.988	0,014	5.291.774	0,021	0,017
Piura	1.829.496	0,083	18.875.817	0,074	0,079
Puno	1.402.496	0,064	10.016.943	0,039	0,052
San Martín	829.520	0,038	5.720.598	0,023	0,030
Tacna	337.583	0,015	6.327.816	0,025	0,020
Tumbes	234.638	0,011	2.710.404	0,011	0,011
Ucayali	489.664	0,022	4.092.239	0,016	0,019
Lima provincias	933.749	0,042	8.249.610	0,033	0,037
<b>Total</b>	<b>22.058.913</b>	<b>1,000</b>	<b>253.746.986</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Fuentes: Ministerio de Finanzas e Instituto Nacional de Informática y Estadística.

Nota: Lima Metropolitana no se incluye en esta simulación.







## Metodología Actual de FONCOR<sup>50</sup>

El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) fue establecido en el Artículo 37 de la Ley No. 27.783, en el marco de la Ley de Descentralización. Se trata de una transferencia igualadora que busca distribuir los recursos adicionales para los gobiernos regionales bajo los criterios de equidad y compensación. Estos recursos deben ser usados en su totalidad para proyectos de inversión regional que cumplan con los estándares establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El FONCOR está integrado actualmente por recursos provenientes de programas base y proyectos de inversión pública del antiguo Consejo Transitorio de Administración Regional (inversión regional); una parte variable constituida por el 30% de los recursos generados por las privatizaciones y las concesiones; al igual que una cantidad adicional de recursos regulares de la Tesorería establecida por la Dirección General de Presupuesto Público.

Según el Artículo 39, párrafo 2 de la Ley No. 27.783—Ley Base de Descentralización—el FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, teniendo en consideración factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación marginal, población, contribución tributaria a la Tesorería e indicadores de desempeño en la ejecución de la inversión pública.

El Artículo 39 de la Ley No. 27.783 y el Artículo 15 de la Ley No. 28.411, Ley General del Sistema del Presupuesto Nacional, establece que el índice del

Fondo de Compensación Regional (FONCOR) es aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de un Decreto Ministerial, apoyado por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) (actualmente Secretaría de Descentralización-PCM) y que reporta a los asuntos propuestos por el Directorio General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) del Ministerio de Finanzas.

### Cantidad Fija

Durante su creación en el año 2004 y en el marco de la ley de descentralización, se estableció que el FONCOR sería financiado con los recursos de los programas y los proyectos regionales del entonces denominado Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), en conjunción con los recursos resultantes de la privatización de las compañías regionales.

En la actualidad, el gobierno central continúa transfiriendo a los gobiernos regionales esa cantidad, tal como ha sido establecido en el marco de la Ley de Descentralización.<sup>51</sup> Estos gastos

<sup>51</sup> Artículo 39—Fondo de Compensación Regional 39.1. El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) fue constituido inicialmente con:

(a) recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de rango regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional y para todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en los campos de agricultura, pesca, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minas, carreteras, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente presentes en su constitución, según el principio de neutralidad y responsabilidad fiscal con criterios de equidad y compensación considerando los factores de pobreza.

(b) los ingresos del proceso de privatización y concesiones, tal como ha sido establecido en la tercera provisión complementaria a esta ley.

<sup>50</sup> La información de este capítulo ha sido tomada del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). [https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=284&Itemid=100847&lang=en](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=284&Itemid=100847&lang=en).

tienen fines meramente operativos, en tanto cubren los costos de los trabajadores del proyecto, seguros de trabajo, etc.<sup>52</sup>

Diecinueve gobiernos regionales reciben esta cantidad fija. Las regiones que no la reciben son las que nunca han tenido tales proyectos. La cantidad fija total es de S/.162.841.356.

## Cantidad Variable

El FONCOR también tiene una cantidad variable que suma S/.527.488.644, proveniente de los Recursos Ordinarios del Tesoro Público.

Esta cantidad se asigna en dos partes: una cantidad base (50 por ciento) y una cantidad a ser distribuida (50 por ciento). Mediante esta estructura se pretende evitar las distorsiones en la asignación de recursos y garantizar la culminación de los proyectos. La cantidad variable se estructura en dos partes para establecer una regla de asignación gradual y permanente que garantice que los gobiernos regionales reciban anualmente no menos del 50 por ciento de lo que recibieron el año anterior.

### Cantidad base

La cantidad base corresponde al 50 por ciento de lo que el gobierno regional recibió el año anterior, como cantidad variable. En ese sentido, la distribución de la cantidad variable del FONCOR para el año 2017, asignará como cantidad base el 50 por ciento de lo que fue asignado como cantidad variable en el 2016.

El propósito de esta tasa fija anual es evitar afectar la planificación de los gobiernos regionales en relación con esta fuente de financiamiento.

La cantidad base total suma los S / . 263.744.322.<sup>53</sup>

52 Dos casos conocidos son el del proyecto Sihuas Majes en Arequipa y el proyecto Chavimochic en el norte.

53 La cantidad total se encuentra congelada desde el año 2009.

## Cantidad a distribuir

El 50 por ciento restante de la cantidad variable se asigna según una metodología basada en probabilidades relativas estimadas a través de un modelo LOGIT. La metodología incorpora dos dimensiones: una de deficiencias o de pobreza relativa y la otra relacionada con las transferencias recibidas.

### Variables o criterios usados para la elaboración del índice para asignar la cantidad a ser distribuida

Siguiendo los criterios establecidos en la Ley No. 27.783, el índice se compone de los siguientes indicadores y fuentes de información:

#### Metodología de asignación

La metodología a emplear para la construcción del índice del FONCOR se basa en la priorización de las regiones según un enfoque probabilístico.

La metodología para definir e identificar las regiones prioritarias se basa en el siguiente recuadro, donde las regiones “tipo A” son las más prioritarias, en tanto son las que carecen de recursos para proyectos de inversión, tienen tasas más altas de pobreza y/o necesidades insatisfechas. En contraste, las regiones “tipo D” son las de menor prioridad, puesto que tienen mayores recursos y menores tasas de pobreza.

En ese sentido, el enfoque probabilístico define cuál es la probabilidad de que una región sea Tipo A, dados sus indicadores de pobreza y transferencias. Por lo tanto, se le asignará una mayor cantidad de fondos FONCOR a las regiones que estén más propensas a caer en la categoría A. Se usarán dos indicadores relativos (pobreza y transferencias), los cuales son explicados a continuación.

#### a. Criterio de equidad

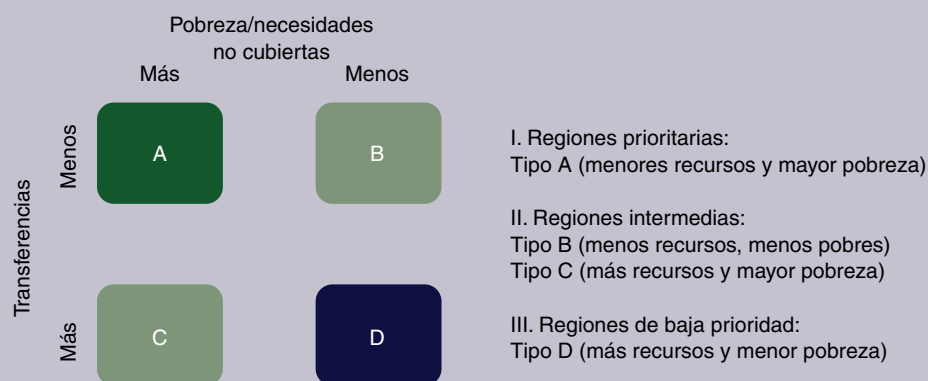
El criterio de equidad se basa en la construcción de un indicador relativo de pobreza, en el que

Tabla 13: Índice de distribución FONCOR

	Variables	Descripción	Fuente	Relación con el índice FONCOR	Criterio (Ley 27.783, Art. 39)
1	<b>Población</b>	Población regional	INEI-CENSO (últimos datos disponibles)	Positiva	Población
2	<b>Población en las áreas fronterizas</b>	Población en distritos fronterizos	INEI-CENSO (últimos datos disponibles)	Positiva	Ubicación fronteriza
3	<b>Tasa de pobreza extrema</b>	Porcentaje de la población en pobreza extrema	INEI-ENAH0 (últimos datos disponibles)	Positiva	Pobreza
4	<b>Índice de necesidades insatisfechas</b>	Promedio de las tasas de población con un déficit en el acceso a agua y alcantarillado (a la red pública) y electricidad	CENSO 2007	Positiva	Necesidades insatisfechas
5	<b>Transferencias</b>	Transferencias al gobierno regional por concepto de canon, sobrecanon, regalías mineras, ingreso aduanero y FOCAM	MEF-SIAF	Negativa	Transferencias
6	<b>Transferencias de saldos</b>	Saldo de recursos determinados (no incluye los del FONCOR) para el 31 de diciembre del año previo al cálculo	MEF-DNTP	Negativa	Ejecución de inversiones

Fuentes: MEF. Banco Mundial

## Recuadro 4: Criterios de priorización de las regiones



se considerarán las variables de; población, necesidades insatisfechas y pobreza extrema. La estructura sería la siguiente:

(a.1) Indicador de Pobreza (p):

$$p = POB^{0.1} \times (0.5 Car + 0.5 Pobex)$$

Donde:

- $POB^{54}$ : población regional + población regional en distritos fronterizos
- $Car$ : índice de necesidades no cubiertas en la región
- $Pobex$ : tasa de pobreza extrema en la región

(a.2) Indicador relativo de pobreza extrema (P):

$$P = \frac{p_i}{\sum_{i=1}^{26} p_i}$$

## b. Criterio de compensación

El criterio de compensación se basa en la construcción de un indicador relativo de transferencia en el cual se toman en cuenta las variables de disponibilidad de ingresos provenientes de recursos para los proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales:

(b.1) Indicador de transferencia (t):

$$t = \frac{(\text{Ingreso Disponible})}{POB^{0.1}}$$

- Ingreso disponible: comprende las transferencias a los gobiernos regionales por concepto de canon, sobrecanon, regalías mineras, ingreso aduanero y del FOCAM para el año del cálculo, además de los balances de los *Recursos Determinados*, sin incluir al FONCOR, para el 31 de diciembre del año previo al cálculo.
- $POB$ : población regional

(b.2) Indicador relativo de transferencia (T):

$$T = \frac{t}{\sum_{i=1}^{26} t_i}$$

## c. Cálculo del Índice FONCOR

Para el cálculo del índice FONCOR se estimó un modelo de probabilidades Logit basado en el conjunto de datos disponibles sobre indicadores de pobreza y transferencias.

Los resultados en Tabla 14 muestran un grado de relevancia considerable (en todos los casos menor al 0,01) en las variables constantes y dependientes del modelo.

Finalmente, para el cálculo de las probabilidades, se toma en cuenta la “predicción” asociada con el modelo Logit:

$$PROBABILIDAD(TIPO A = 1) = \frac{e^y}{1 + e^y}$$

$$y = -4.74878 - (111.6345 \times T) + (138.995 \times P)$$

Donde:

- $T$  es el indicador relativo de transferencia
- $P$  es el indicador relativo de pobreza

Finalmente, el índice se define como la probabilidad de cada gobierno regional, expresado como una proporción de la suma total de las probabilidades estimadas.

La simplicidad de esta metodología radica en que la actualización anual corresponde a la actualización de los indicadores “T” y “P” y no de los coeficientes, los cuales son actualizados cada cuatro años. La Tabla A.15 muestra el índice para el año 2017.

La cantidad total a distribuirse s S./263.744.322.

54 El exponente 0,1 tiene como justificación la reducción del sesgo urbano que puede estar implícito en la variable poblacional (como sucede en el caso de Lima Metropolitana y otras grandes ciudades). Por otro lado, este asume la heterogeneidad en la producción a escala, pues la unidad de costos de los proyectos de inversión es mayor en las áreas más dispersas, asociadas a localidades más pobres.

**Tabla 14:** Regresión LOGIT probabilística

```
. logit prioridad ipobreza itransferencias
```

```
Iteration 0:   log likelihood = -127.56404
Iteration 1:   log likelihood = -81.996729
Iteration 2:   log likelihood = -65.872284
Iteration 3:   log likelihood = -61.320306
Iteration 4:   log likelihood = -61.15241
Iteration 5:   log likelihood = -61.152096
Iteration 6:   log likelihood = -61.152096
```

```
Logistic regression               Number of obs =      208
                                LR chi2(2)          =    132.82
                                Prob > chi2         =    0.0000
Log likelihood = -61.152096      Pseudo R2         =    0.5206
```

prioridad	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ipobreza	138.995	25.05356	5.55	0.000	89.89087 188.099
itransfere~s	-111.6345	22.51362	-4.96	0.000	-155.7603 -67.50858
_cons	-4.74878	1.016194	-4.67	0.000	-6.740484 -2.757076

Note: 10 failures and 0 successes completely determined.

Tabla 15: Cálculo del índice FONCOR para el 2017

Gobierno regional	Indicador de pobreza (P)	Indicador de transferencias (T)	Y	Puntaje	Índice FONCOR 2017
Amazonas	0,056189236	0,005554794	2,441136144	0,919910833	0,1353871152
Ancash	0,034302468	0,112737246	-12,5662745	0,000003488	0,0000005133
Apurímac	0,051228587	0,004162577	1,907050173	0,870687387	0,1281426953
Arequipa	0,018422326	0,038607924	-6,49814515	0,001503965	0,0002213448
Ayacucho	0,051884298	0,022685711	-0,06963001	0,482599528	0,0710261860
Cajamarca	0,067522485	0,055464513	-1,55524539	0,174329961	0,0256568677
Callao	0,017204102	0,099564800	-13,4723626	0,000001409	0,0000002074
Cusco	0,040015598	0,175447100	-18,7727612	0,000000007	0,0000000010
Huancavelica	0,058499017	0,033530093	-0,36082433	0,410760034	0,0604532679
Huánuco	0,056048505	0,002795861	2,729567473	0,938748972	0,1381596027
Ica	0,019853106	0,022566488	-4,50849622	0,010895003	0,0016034631
Junín	0,035968465	0,008561616	-0,70511493	0,330679158	0,0486674313
La Libertad	0,037740897	0,069659087	-7,2793414	0,000689164	0,0001014272
Lambayeque	0,030996653	0,003696581	-0,85306615	0,298790059	0,0439741795
Loreto	0,052909655	0,039189025	-1,76944974	0,145610773	0,0214301449
Madre de Dios	0,029504551	0,004794557	-1,1830329	0,234507311	0,0345134194
Moquegua	0,017877687	0,034954281	-6,16597463	0,002095272	0,0003083699
Pasco	0,048988337	0,012923625	0,617631494	0,649679677	0,0956160686
Piura	0,043588613	0,077559486	-7,34849515	0,000643146	0,0000946545
Puno	0,056225213	0,020345404	0,794994475	0,688902734	0,1013886895
San Martín	0,046603108	0,021256936	-0,64418849	0,344300339	0,0506721174
Tacna	0,018703863	0,029998654	-5,49792138	0,004078572	0,0006002605
Tumbes	0,023285593	0,030294889	-4,89415379	0,007434558	0,0010941749
Ucayali	0,038718141	0,016920108	-1,25601978	0,221659827	0,0326226014
Lima	0,029304927	0,050761228	-6,34224604	0,001757251	0,0002586219
Lima Metropolitana (caso especial)	0,018414571	0,005967413	-2,85541592	0,054402035	0,0080065745
<b>Total</b>	<b>1,000000000</b>	<b>1,000000000</b>	<b>-96,10778000</b>	<b>6,794670465</b>	<b>1,000000000</b>

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas y cálculos del Banco Mundial.



## Metodología para el Nuevo Índice FONCOR

El nuevo índice del FONCOR mantiene el criterio relativo de pobreza del antiguo índice FONCOR pero modifica el criterio relativo de transferencia al ajustar su cálculo y su contenido. Por lo tanto, este criterio recibirá el nombre de “Criterio de Capacidad Fiscal”.

El “Criterio de Capacidad Fiscal” se define entonces de la siguiente manera:

$$fc_i = \frac{(\text{Ingreso Disponible})}{POB}$$

Donde:

- $fc_i$ : capacidad fiscal *per cápita* del gobierno regional  $i$
- Ingreso disponible: “coparticipación de ingresos” (o recursos ordinarios reformados) más las transferencias a los gobiernos regionales por concepto de canon, sobrecanon, regalías mineras, ingreso de aduanas y el FOCAM durante el año del cálculo, más el balance de los “recursos determinados” (sin incluir los recursos del FONCOR) para el 31 de diciembre del año previo al cálculo. Nótese que no se incluyen aquí los ingresos tributarios de los gobiernos regionales, en la medida en que carecen de fuentes de ingresos asignadas. No obstante, en caso de que a los gobiernos regionales les fuesen asignados nuevos tributos, el ingreso potencial de tales impuestos ha de ser incluido dentro de esta definición del ingreso disponible.
- POB: población regional

- Luego, se calcula el promedio nacional de Capacidad Fiscal *per cápita* y la brecha de la Capacidad Fiscal *per cápita*, relativa a dicho promedio nacional, tal como se muestra a continuación:
  - Si la capacidad fiscal *per cápita* del gobierno central es más alta que el promedio nacional, la brecha de capacidad fiscal es igual a cero y el gobierno regional no es elegible para este componente del índice FONCOR.
  - Si la capacidad fiscal *per cápita* del gobierno regional es menor al promedio nacional, la brecha de capacidad fiscal es la que sigue:

$$fcg_i = (fc - cf_i) \times POB \quad \text{if} \quad fc > cf_i$$

Donde:

- $fc$ : capacidad fiscal *per cápita* - promedio nacional
- $cf_i$ : capacidad fiscal *per cápita* del gobierno regional  $i$
- POB: población regional

**Nota:** Una variación a esta regla consiste en usar, en lugar la media/o valor medio como base, la máxima capacidad fiscal *per cápita*, con lo cual solo la región más rica en términos *per cápita* resultaría inelegible para este criterio.

De manera subsiguiente, la capacidad fiscal de cada gobierno regional como índice de brecha se define en los siguientes términos:

$$FCG = \frac{fcg_i}{\sum_{i=1}^{26} fcg_i}$$

Así el índice final, o el nuevo índice FONCOR es el siguiente:

$$IDF_i = (0.5 \times P) + (0.5 \times FCG)$$

Donde:

P: indicador relativo de pobreza

FCG: indicador relativo de brecha de capacidad fiscal





# El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y la Reforma Propuesta

## Definición

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es un fondo establecido en la Constitución Política de Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, y con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

## Antecedentes Legales

- Numeral 5) del artículo 196 de la Constitución Política de Perú señala que los recursos asignados por concepto del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) constituyen rentas de las municipalidades.
- Artículo 87 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Supremo No. 156-2004-EF, dispone que el FONCOMUN se distribuye con criterios de equidad y compensación y tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades.
- El artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, establece que los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del FONCOMUN no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año.
- El artículo 146 de la Ley No. 27.972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece una asignación prioritaria y compensatoria del FONCOMUN a las municipalidades ubicadas en zonas rurales;
- El artículo 4 de la Ley No. 29.332, que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, dispone que los criterios de distribución del FONCOMUN establecidos en el artículo 87 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, son aplicados de manera progresiva a partir del presupuesto correspondiente al Año Fiscal 2010;
- El Decreto Supremo No. 060-2010-EF aprueba los criterios, procedimientos y metodología para la distribución del FONCOMUN, disponiendo que la asignación para cada municipalidad provincial y distrital se determine en función a los criterios previstos en el Decreto Supremo No. 156-2004-EF.

## Fuentes de Financiamiento

El Artículo 86 del Decreto Legislativo No. 776, Ley de Tributación Municipal (enmendado por el Artículo 31 del Decreto Legislativo No. 952) determina los recursos que conforman el FONCOMUN (Tabla 16):

**Tabla 16:** Fuentes de financiamiento del FONCOMUN

	Percentage
a. Impuesto de promoción municipal (IPM)	95,6%
b. Impuesto al rodaje	4,3%
c. Impuesto a las embarcaciones de recreo	0,1%

## Procedimiento de Distribución

El procedimiento de distribución del Fondo comprende tres (3) fases:<sup>55</sup>

*Primera fase: asignación geográfica por provincias.* Se divide la “bolsa” del FONCOMÚN nacional total en 196 partes, que son las 196 provincias geográficas que conforman el territorio nacional.

*Segunda fase: asignación interdistrital.* El monto asignado a cada provincia geográfica en la primera fase se distribuye entre todos los distritos que conforman cada una de las 196 provincias de todo el país.

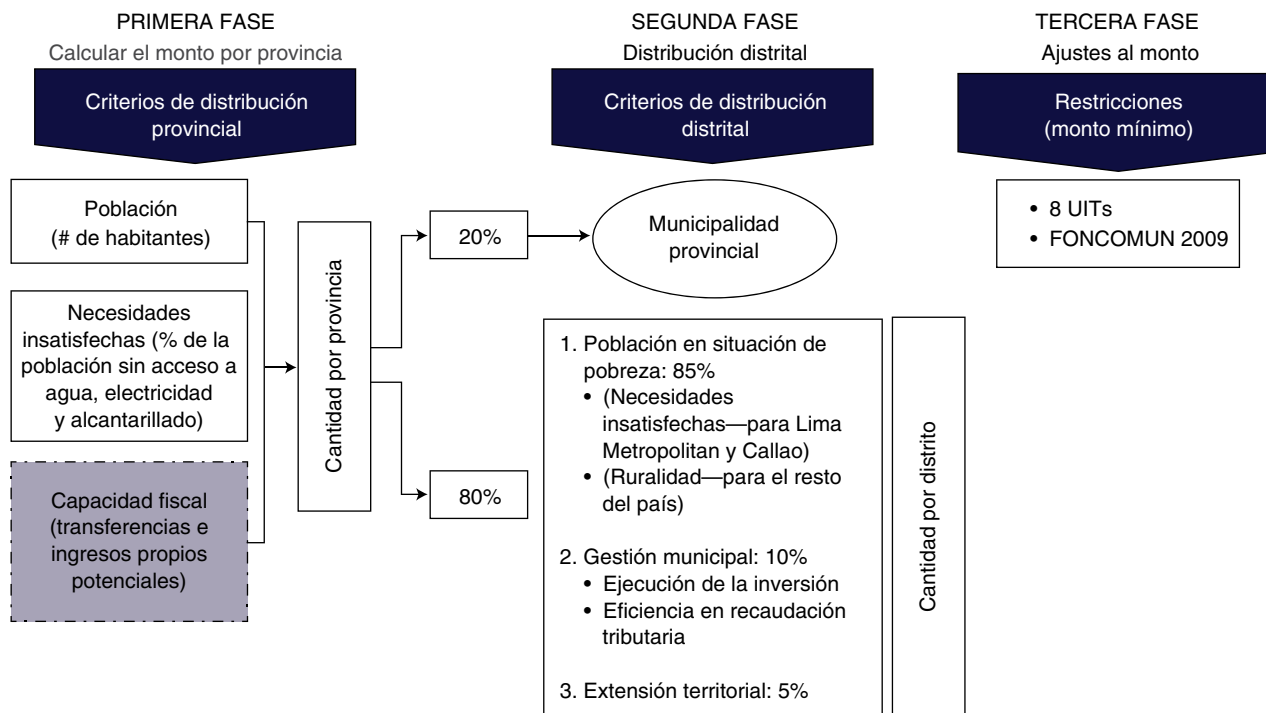
*Tercera fase: ajuste de la asignación distrital por 8 UIT y “piso” 2009.* Los montos obtenidos en la segunda

fase son ajustados para que a ningún distrito se le transfiera mensualmente menos de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por concepto del FONCOMUN. Asimismo, se garantiza un mínimo de transferencia igual a lo transferido por concepto de FONCOMUN en el año 2009.

## Criterios de Distribución Actuales y Nuevas Propuestas

Los criterios actuales de distribución se conservan en términos esenciales, con excepción de las propuestas relacionadas con el cambio de la metodología de distribución en la primera etapa, con la finalidad de incluir la capacidad fiscal de las provincias como criterio adicional en la fase inicial.

**Figura 27:** Nueva metodología de distribución del FONCOMUN



55 Estas tres fases se encuentran descritas en el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (aprobado mediante Decreto Supremo N° 156-2004-EF). El artículo 87 menciona: “. . . El procedimiento de distribución del fondo comprende, primero, una asignación geográfica por provincias y, sobre esta base, una distribución entre todas las municipalidades distritales de la provincia. . .” El artículo 88 menciona: “. . . Los recursos que perciban las municipalidades por concepto de Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias . . .”

## Primera etapa: asignación por provincia

Actualmente, la asignación por provincia usa un índice que combina la población y el índice de necesidades insatisfechas de servicios públicos.

Por ende, el índice original se calcula de la siguiente manera:

(a) Índice geográfico por provincias (IGPj)

$$IGPj = \frac{POPULATIONj * ICj}{\sum_i^{196} (POPULATIONj * ICj)}$$

Donde:

IGPj: índice geográfico por provincia

POPULATIONj: población en la provincia j

ICj: índice de necesidades insatisfechas en la provincia j

El índice de necesidades insatisfechas se define como se muestra a continuación:

$$ICj = \left( \frac{NOWATERj + NOSEWAGEj + NOELECTRICITYj}{3} \right)$$

Donde:

ICj: índice de necesidades insatisfechas por provincia j

NOWATERj: porcentaje de la población sin acceso a servicios de agua en la provincia j

NOSEWAGEj: porcentaje de la población sin acceso a sistema de aguas residuales en la provincia j

NOELECTRICITYj: porcentaje de la población sin acceso a servicios de electricidad en la provincia j

## Escenario propuesto

Proponemos añadir el indicador de capacidad fiscal a los criterios usados en esta primera etapa.

(b) Indicador de capacidad fiscal (ICFj)

La capacidad fiscal se mide a partir de todas las transferencias de fondos recibidas por la provincia, incluyendo el canon, pero sin considerar al FONCOMUN, más otros ingresos propios potenciales—los cuales son calculados mediante un análisis de regresión. Estos componentes de capacidad fiscal son explicados más adelante.

(b.1) Transferencias recibidas durante el análisis anual

Añadimos todos los componentes del ítem “transferencias” (con excepción de la correspondiente al FONCOMUN) recibidos por provincia

$$TRj = \sum_{i=1}^n TR_i$$

Donde:

$$TR_i = \text{CANON\_SOBRECANON} + \text{REGALÍAS} + \text{DA} + \text{OTROS}$$

Donde:

TRj: total de transferencias recibidas por provincia j

CANON\_SOBRECANON: Canon Forestal, Canon Gasífero, Canon Hidroenergético, Canon Minero, Canon Pesquero, Canon y Sobrecanon Petrolero del distrito i

REGALÍAS: Regalías mineras del distrito i

DA: derechos aduaneros del distrito i

OTROS: Fideicomiso Regional, FOCAM, FONIE, participaciones y saldo de transferencias del distrito i

n: número de distritos que forman parte de la provincia j

(b.2) Estimación de los ingresos propios potenciales

En primer lugar, se calculan los ingresos propios<sup>56</sup> de cada distrito, para luego estimar los recursos propios per cápita, tal como se muestra a continuación:

$$IPpc_i = \frac{ING\_PRO_i}{POBLACIÓN_i}$$

Donde:

IPpc<sub>i</sub> = ingresos propios per cápita del distrito i

ING\_PRO<sub>i</sub> = ingresos propios del distrito i

POBLACIÓN = población del distrito i

<sup>56</sup> Para el cálculo de los recursos propios se consideraron los recursos provenientes del “Impuesto Municipal” y los “recursos recaudados directamente”. No se consideran las entradas genéricas de ambas fuentes de financiamiento, tales como “endeudamiento”, “balance”, ni tampoco “venta de activos no financieros”. Otras fuentes no comprenden los “impuestos sobre los casinos”, los “impuestos sobre máquinas tragamonedas”, transferencias del canon, sobrecanon, derechos de concesión, regalías FOCAM, derechos aduaneros y FONCOMUN.

Para estimar los ingresos propios potenciales per cápita, realizamos una regresión para todos los distritos que tienen como variable dependiente el cálculo de los ingresos propios per cápita, y, como variable independiente, el promedio de gasto de hogares en cada distrito, expresado en términos per cápita. Realizamos esta regresión usando la información del año 2013, año del que tenemos la información más actualizada.

Seguidamente, usamos el parámetro de la regresión para predecir los valores de los recursos propios del distrito para el año de análisis. En caso de que la predicción arroje un valor negativo, se le asigna el valor de cero al distrito.

$$\widehat{IP}_{pc_i} = 0.5625352 \times Gtoavgpc_i - 129.5626$$

$$\widehat{IP}_{pc_i} = 0 \text{ if } \widehat{IP}_{pc_i} < 0$$

Donde:

$\widehat{IP}_{pc_i}$  = valor estimado de los recursos propios per cápita del distrito  $i$

$Gtoavgpc_i$  = promedio del gasto de hogares expresado en términos per cápita por distrito  $i$

Multiplicamos el valor estimado de los ingresos propios per cápita calculados por población distrital para el año de análisis.

$$\widehat{IP}_i = \widehat{IP}_{pc_i} \times POBLACIÓN_i$$

Donde:

$\widehat{IP}_i$  = valor estimado de ingresos propios por distrito  $i$

$POBLACIÓN_i$  = población del distrito para el año de análisis

Para hallar los ingresos propios potenciales a nivel provincial, sumamos el valor estimado de ingresos propios por distrito, para lo que se tiene en cuenta también la municipalidad provincial.

$$\widehat{IP}_j = \sum_{i=1}^n \widehat{IP}_i$$

Donde:

$\widehat{IP}_i$ : valor estimado de los recursos propios por distrito  $i$

$\widehat{IP}_j$ : valor estimado de los recursos propios por provincia  $j$

$n$ : número de distritos que son parte de la provincia  $j$  (incluye la municipalidad provincial en cada provincia)

La capacidad fiscal de la provincia se define entonces como los ingresos provenientes de todas las transferencias (con excepción del FONCOMUN) más los ingresos propios potenciales (calculados como valores estimados basados en análisis de regresión):

$$FC_j = TR_j + \widehat{IP}_j$$

Donde:

$TR_j$ : transferencias totales recibidas por provincia  $j$

$\widehat{IP}_j$ : ingresos propios potenciales por provincia  $j$

$FC_j$ : capacidad fiscal de la provincia  $j$

$$FCpc_j = \frac{FC_j}{POBLACIÓN_j}$$

Donde:

$FCpc_j$ : capacidad fiscal per cápita por provincia  $j$

$POBLACIÓN_j$ : población de la provincia  $j$

### (b.3) Cálculo de la brecha de capacidad fiscal

En este paso, primero calculamos el promedio nacional de capacidad fiscal per cápita y luego calculamos la brecha de capacidad fiscal per cápita para cada provincia en relación con este promedio nacional, como se muestra a continuación:

- Si la capacidad fiscal de la provincia es más alta que el promedio nacional, la brecha de capacidad fiscal es cero y la provincia no es elegible para este componente del índice.
- Si la capacidad fiscal de la provincia es menor al promedio nacional, la brecha de capacidad fiscal es:

$$fcg_j = (FCpc - FCpc_j) \times POPULATION_j$$

(if  $FCpc > FCpc_j$ )

Donde:

$fcg_j$ : brecha de capacidad fiscal de la provincia  $j$

$FCpc$ : capacidad fiscal per cápita - promedio nacional

$FCpc_j$ : capacidad fiscal per cápita de la provincia  $j$

$POBLACIÓN_j$ : población de la provincia  $j$

El índice de capacidad fiscal de cada provincia se define como su porcentaje respecto a la capacidad fiscal total de todas las provincias comparables:

$$FCG_j = \frac{fcg_j}{\sum_1^{196} (fcg_j)}$$

Donde:

$FCG_j$ : índice de capacidad fiscal de la provincia  $j$

(c) La información del indicador de capacidad fiscal se combina con el índice original de asignación provincial, para estimar el índice propuesto de asignación provincial.

Damos al índice original un peso del 70 por ciento y al indicador añadido de capacidad fiscal una ponderación del 30 por ciento. Ambos criterios están orientados a beneficiar a los más pobres. Es posible realizar simulaciones con otras ponderaciones para llegar a resultados más (o menos) redistributivos:

$$API_j = 0.7 \times IGP_j + 0.3 \times FCG_j$$

Donde:

$API_j$ : índice de asignación ajustada por provincia  $j$

$IGP_j$ : índice geográfico por provincia  $j$

$FCG_j$ : índice de capacidad fiscal por provincia  $j$

### Segunda etapa: la asignación a través de los distritos en cada provincia

Tras determinar la asignación por provincia, el siguiente paso es la distribución entre las municipalidades distritales y provinciales en cada una de las 196 provincias, considerando lo siguiente:

20 por ciento de la asignación de la primera etapa se asigna a la municipalidad provincial (de cada provincia).

80 por ciento de la asignación geográfica por provincia se distribuye entre las municipalidades distritales de la provincia, sobre la base de tres criterios; (i) ruralidad (se da prioridad a distritos con mayor índice de población rural) (ii) extensión territorial y (iii) gestión municipal (la generación de ingresos y la priorización del gasto de inversión).

Estos tres criterios reciben la siguiente ponderación en términos porcentuales:

**Tabla 17:** FONCOMUN: Criterios de distribución (ponderación)

Indicador	Ponderación
Ruralidad	0.85
Extensión territorial	0.05
Gerencia municipal	0.10
<b>Total</b>	<b>1.00</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

(a) Índice de ruralidad (IR<sub>j</sub>)

El Artículo 146 de la Ley Orgánica de Municipalidades, aprobado por la Ley No. 27.972, establece que las áreas rurales tienen prioridad para recibir asignaciones compensatorias de los recursos del FONCOMUN. El índice se calcula como una suma ponderada de las poblaciones rurales y urbanas de las áreas distritales y se les asigna doble peso a las áreas con población rural. El índice se aplica como se muestra a continuación

$$IR_i = \left( \frac{1 * URBAN_i + 2 * RURAL_i}{\sum_{i=1}^n [1 * URBAN_i + 2 * RURAL_i]} \right)$$

Donde:

$IR_i$ : índice de ruralidad del distrito  $i$

$URBAN_i$ : población urbana del distrito  $i$

$RURAL_i$ : población rural del distrito  $i$

$n$  = número de distritos que son parte de la provincia donde se ubica el distrito  $i$

Para los distritos ubicados en Lima Metropolitana y la provincia del Callao, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se usa en reemplazo del

índice de ruralidad. Los indicadores considerados en el NBI son los siguientes:

- Población
- Hogares con viviendas adecuadas (NBI1)
- Hogares sin acceso al servicio de agua. (NBI2)
- Hogares sin acceso al servicio de alcantarillado. (NBI3)
- Hogares con niños entre 6 y 12 años, no escolarizados. (NBI4)
- Hogares con muy baja capacidad de generar ingresos (NBI5)

Por ende, el índice aplicable a los distritos de la provincia de Lima y el Callao es el siguiente:

$$IPO_i = \left( \frac{POPULATION_i * NBI_i}{\sum_{i=1}^n [POPULATION_i * NBI_i]} \right)$$

$$NBI_i = NBI1_i + NBI2_i + NBI3_i + NBI4_i + NBI5_i$$

Donde:

*IPO<sub>i</sub>*: índice de pobreza del distrito *i*

*POPULATION<sub>i</sub>*: población del distrito *i*

*NBI<sub>i</sub>*: índice de necesidades básicas insatisfechas del distrito *i*

*n*: número de distritos que son parte de la provincia donde se ubica el distrito

(b) Índice de extensión territorial (TERRITORIO):

Desde el año 2010, el índice del FONCOMUN ha incorporado la variable de la extensión territorial.<sup>57</sup> Esta variable intenta compensar a los distritos que, debido a su extensión territorial, tienen dificultades

para proveer servicios básicos a quienes habitan las zonas más remotas. El índice se calcula como se establece a continuación:

$$TERRITORY_i = \left( \frac{KM^2_i}{\sum_{i=1}^n [KM^2_i]} \right)$$

Donde:

*TERRITORY<sub>i</sub>*: índice territorial del distrito *i*

*KM<sup>2</sup><sub>i</sub>*: extensión territorial del distrito *i* (en kilómetros cuadrados—*KM<sup>2</sup>*).

*n*: número de distritos que son parte de la provincia donde está ubicado el distrito *i*

(c) Gestión Municipal (IGM):

Los indicadores de gestión municipal incorporados en la asignación entre distritos se basan en el Artículo 32 del Decreto Legislativo No. 952 que modifica el Decreto Legislativo No. 776—Ley Municipal de Tributación.

El índice de gestión municipal se calcula sobre la base de dos criterios: (i) la generación de ingresos propios y (ii) la priorización del gasto de inversión.<sup>58</sup>

- El índice de ingresos propios<sup>59</sup> (IPI) es definido como:

$$IPI = \left[ 1 + \left( \frac{\frac{ING\_PROP_{t-1}}{POPULATION_{t-1}}}{1 + \frac{ING\_PROP_{t-2}}{POPULATION_{t-2}}} \right)^{0.1} \right]$$

58 En el caso de las municipalidades cuyo valor de indicador es cero (0) para los años de la evaluación, se les asigna el 50% del valor mínimo del indicador de gestión municipal distrital registrado a nivel nacional.

59 Para el cálculo de los ingresos propios se tomó en cuenta los ingresos por la fuente de financiamiento "Impuestos Municipales" y "Recursos Directamente Recaudados". De ambas fuentes de financiamiento, no se tomaron en cuenta las genéricas de ingreso "Endeudamiento", "Saldo de Balance" ni "Venta de Activos no Financieros". Tampoco ingresaron en el cálculo las específicas de ingreso "Impuesto a los casinos de juego", "impuestos a los juegos de máquinas tragamonedas", ni las transferencias por canon, sobrecanon, derechos de vigencia, FOCAM regalías, renta de aduanas y FONCOMUN.

57 El Decreto Legislativo No. 952 (febrero 2004) modifica el Decreto Legislativo No. 776—Ley de Impuestos Municipales. El Artículo 32 de esta ley señala la necesidad de incluir la extensión territorial dentro de los criterios de distribución de recursos del FONCOMUN.



Donde:

*IPi*: indicador de ingresos propios del distrito *i*  
*ING\_PROPi*: ingresos propios del distrito *i*  
*POPULATIONi*: población del distrito *i*  
*t*: año para el cual se calcula el índice

El índice de priorización de gastos en inversión (IPGLi) considera la adquisición de activos no financieros<sup>60</sup> (*ADQ\_ACT\_NO\_FINAN*) y el gasto total<sup>61</sup> (*GASTO\_TOTAL*). El índice se define de la siguiente manera:

$$IPGLi = \left( 1 + \frac{ADQ\_ACT\_NO\_FINAN_{FONCOMUNi}}{GASTO\_TOTAL_{FONCOMUNi}} \right)$$

Donde:

*IPGLi*: índice de priorización de gastos en el distrito *i*  
*ADQ\_ACT\_NO\_FINAN<sub>FONCOMUNi</sub>*: adquisición de activos no financieros auspiciados con fondos del FONCOMUN del distrito *i*  
*GASTO\_TOTAL<sub>FONCOMUNi</sub>*: gasto total financiado con el FONCOMUN del distrito *i*  
*FONCOMUN*: gastos financiados con el “FONCOMUN”

Por ende, el índice de gerencia municipal para el distrito *i* se determina mediante la siguiente fórmula<sup>62</sup>:

$$IGMi = \frac{\left[ \frac{IPi}{\sum_{i=1}^n IPi} \right] + \left[ \frac{IPGLi}{\sum_{i=1}^n IPGLi} \right]}{2}$$

Donde:

*IGMi*: Índice de gestión municipal del distrito *i*  
*IPi*: indicador de recursos propios del distrito *i*  
*IPGLi*: índice de priorización de gastos en inversión del distrito *i*  
*n*: número de distritos que pertenecen a la provincia donde está ubicado el distrito *i*

60 Se toma en cuenta los gastos por la genérica “Adquisición de Activos No Financieros” cuya fuente de financiamiento es “FONCOMUN” y se destinan a proyectos de inversión.

61 Está conformado por el gasto total solo por la fuente de financiamiento “FONCOMUN”.

62 En el caso del indicador de Ingresos Propios (IP), antes de que dichos datos sean convertidos en índices se realiza una transformación numérica por medio de la cual dichos números son convertidos a una escala que oscila entre 1 y 2.

Basado en los índices desarrollados previamente, el índice de asignación por distrito se determina mediante la fórmula mostrada a continuación:

$$IND\_DISTRi = [IRi] * 0.85 + [TERRITORYi] * 0.05 + [IGMi] * 0.10$$

Donde:

*IND\_DISTRi*: índice de asignación del distrito *i*  
*IRi*: índice de ruralidad del distrito *i*  
*TERRITORYi*: índice de extensión territorial del distrito *i*  
*IGMi*: índice de gestión municipal del distrito *i*

La asignación de recursos para Lima Metropolitana y el Callao es la siguiente:

$$IND\_DISTRi = [IPOi] * 0.85 + [TERRITORYi] * 0.05 + [IGMi] * 0.10$$

Donde:

*IND\_DISTRi*: índice de asignación del distrito *i*  
*IPOi*: índice de pobreza basado en las necesidades insatisfechas del distrito *i*  
*TERRITORYi*: índice de extensión territorial del distrito *i*  
*IGMi*: índice de gestión municipal del distrito *i*

### Tercera etapa: ajuste de la asignación por distrito de 8 UIT y asignación del FONCOMUN para el 2009 como “valor mínimo”

La asignación por distrito obtenida en la segunda etapa ha de ser corregida, de manera tal que ningún distrito reciba menos de 8 unidades tributarias (UIT) al mes. Para ello, las municipalidades que tienen una asignación preliminar mensual mayor a 8 UIT, cederían su asignación marginalmente (prorrataada), para garantizar este nivel mínimo del FONCOMUN. El “mínimo” legal es establecido en el Artículo 33 del Decreto Legislativo No. 952, el cual modifica el Decreto Legislativo No. 776—Ley de Impuestos Municipales.

La fórmula usada para el ajuste es la siguiente:

$$RA_{8UIT} = \frac{\sum_{i=1}^n \text{Surplus}_i + \sum_{i=1}^m \text{Deficit}_i}{\sum_{i=1}^n \text{Surplus}_i}$$

Donde:

*RA*: relación de ajuste para 8 unidades tributarias

*Surplus<sub>i</sub>*: Diferencia positiva entre la asignación mensual preliminar de FONCOMUN y las 8 unidades tributarias en el distrito *i*

*Déficit<sub>i</sub>*: Diferencia negativa entre la asignación mensual preliminar de FONCOMUN y las 8 unidades tributarias del distrito *i*

*n*: número de distritos en superávit

*m*: número de distritos en déficit

Con la relación de ajuste, calculamos el ajuste de la asignación mensual del FONCOMUN, para evitar que sea menor a 8 UIT, tal como se establece a continuación:

(a) si el distrito está en superávit:  $FONCOMUN_i = 8UIT + RA_{8UIT} * \text{Superávit}$

(b) si el distrito está en déficit:  $FONCOMUN_i = 8UIT$

Donde:

*FONCOMUN<sub>i</sub>*: asignación mensual ajustada del FONCOMUN en el distrito *i*

*UIT*: unidades tributarias

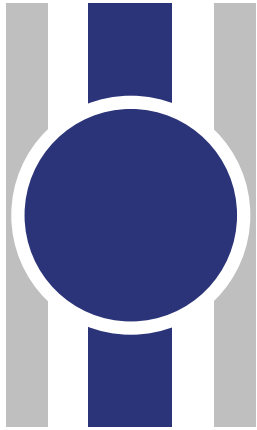
Además de hacer los ajustes de 8 unidades tributarias, esta metodología establece un “piso”, lo que garantiza que ninguna transferencia sea menor a la cantidad transferida por el FONCOMUN en el año 2009. La metodología para el cálculo es similar a la establecida para el ajuste de 8 unidades tributarias, con la diferencia de que para obtener la relación de ajuste (RA), el superávit y el déficit se determinarán por la diferencia entre la cantidad mensual asignada de FONCOMUN de 8 UIT y la cantidad mensual de FONCOMUN transferida en el año 2009.

### Variaciones en el “fondo de recursos” usado en la asignación

Los recursos distribuidos por el FONCOMUN son determinados principalmente por la recaudación del Impuesto de Promoción Municipal (IPM), el cual está estrechamente vinculado al desempeño general del IGV. El Artículo 76 del Decreto Legislativo No. 776 establece que el IPM es gravado a una tasa del 2 por ciento sobre las operaciones afectadas por el IGV.

En consecuencia, la asignación mensual de FONCOMUN está relacionada directamente con el desempeño de la recaudación de impuestos del mes anterior. Así, el aumento de la cantidad recaudada durante un mes específico se traduce en mayores fondos para la asignación del mes subsiguiente y, a menor ingreso tributario, menor será la cantidad de fondos asignados a la municipalidad para el siguiente mes.





## Referencias

- Cheasty, A., and Pichihua, J. 2015. "Fiscal decentralization: Progress and challenges for the future," Chapter 10 in: Santos, A. and Werner, A. (eds), *Peru: Staying the Course of Economic Success*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Erman, Alvina. 2015. 'The state of the canon minero' [PowerPoint slides]. World Bank.
- Lago-Peñas, Santiago, and Martínez-Vázquez, Jorge. 2013. The Challenge of Local Government Size Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform.
- Loayza, Norman V.; Rigolini, Jamele; and Calvo-González, Oscar. 2011. *More than you can handle: decentralization and spending ability of Peruvian municipalities*. Policy Research working paper; no. WPS 5763. Washington, DC: World Bank. <https://hubs.worldbank.org/docs/ImageBank/Pages/DocProfile.aspx?nodeid=14826727>
- Martínez-Vázquez, J. 2013. "Fiscal Decentralization in Peru: A Perspective on recent Developments and Future Challenges," Working Paper 13-24, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University, November.
- OECD. 2016. OECD Territorial Reviews: Peru 2016, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>.
- World Bank. 2010. "Peru: The Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency." Report No. 52885-PE, World Bank, Washington, DC.



**GRUPO DEL BANCO MUNDIAL**